

УДК 342.57:352

Філіппова Вікторія Дмитрівна

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат економічних наук, доцент

ІННОВАЦІЙНІ ФОРМИ «ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ» ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

***Анотація.** У статті розкрито сутність поняття «демократія участі», подано кваліфікацію механізмів демократії участі. Досліджено проблеми, що виникають у цьому процесі, та шляхи їх вирішення за допомогою інноваційних форм демократії участі громадян у публічному управлінні. Визначено, що для успішного здійснення програми підтримки і побудови демократії участі громадян в публічному управлінні в Україні потрібно об'єднати зусилля як центрального уряду і місцевої влади, так і громадян на місцях. Доведено, що розвиток демократії участі громадян у публічному управлінні в Україні, як і в усьому світі, залежить від її прогресу на місцевому рівні, що своєю чергою включає в себе інтеграцію демократичних принципів у повсякденне життя і діяльність пересічних громадян.*

***Ключові слова:** демократія участі, публічне управління, інноваційні форми.*

Филиппова В.Д. Инновационные формы «Демократического участия» граждан в публичном управлении

***Аннотация.** В статье раскрыта сущность понятия «демократия участия», подана квалификация механизмов демократии участия. Исследованы проблемы, которые возникают в этом процессе, и пути их решения с помощью инновационных форм демократии участия граждан в публичном управлении. Определенно, что для успешного осуществления программы поддержки и построения демократии участия граждан в публичном управлении в Украине необходимо объединить усилия как центрального правительства и местной власти, так и граждан на местах. Доказано, что развитие демократии участия граждан в публичном управлении в Украине, как и во всем мире, зависит от ее прогресса на местном уровне, который в свою очередь включает интеграцию демократических принципов в повседневную жизнь и деятельность обычных граждан.*

***Ключевые слова:** демократия участия, публичное управление, инновационные формы.*

Filippova V.D. Innovative forms of "democratic participation" of citizens in public administration

***Annotation.** Essence of concept «Democracy of participation» is exposed in the article, qualification of mechanisms of democracy of participation is given. Problems that arise up in a process and way of their decision by means of innovative forms of democracy of participation of citizens in a public management are investigational. Certainly, that for successful realization of the program of support and construction of democracy of participation of citizens in a public management in Ukraine it is necessary to combine effort both central government and local-authority and citizens on places. It is well-proven that development of democracy of participation of citizens in a public management in Ukraine, as well as in the whole world,*

depends on her progress at local level, that, in turn, includes for itself integration of democratic principles in everyday life and activity of ordinary citizens.

Keywords: *democracy of participation, public management, innovative forms.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Важливим питанням сучасної демократії є вдосконалення механізмів представницької демократії, які трансформуються в модель, що характеризується значною залученістю громадян України до процесів публічного управління, тобто демократію участі громадян в публічному управлінні. Демократія участі (демократія співучасті, партисипативна, партисипаторна демократія) – це вид демократії, що передбачає безпосередню участь громадян в управлінні державою (або членів територіальної громади – в управлінні громадою), тобто в процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією [1, с. 17]. Демократія участі дає чи не найпотужніші практичні інструменти реальної політики. Їх правильне й системне використання є одним із найважливіших чинників успішного розвитку як на рівні громади, так і на рівні держави [2, с. 3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність зазначеного питання неможливо уявити без глибокого розуміння сутності демократії загалом, і тому науковці [1-14] часто вибирають означене питання як предмет своїх досліджень.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Поряд з тим, здійснений аналіз наукових джерел дозволяє стверджувати, що в дослідженнях остаточно ще не розкрито питання єдиних методологічних підходів до виявлення й опису форм і методів «демократії участі».

Формулювання цілей статті. Саме тому метою статті є висвітлення інноваційних форм «демократії участі» громадян в публічному управлінні на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Проведені дослідження засвідчують, що сутність поняття «демократія» досить докладно описана в науковій літературі. Тому не дивно, що основне її розуміння пов'язане з етимологією

цього терміна.

«Демократія» (гр. *δημοκρατία* – «влада народу», від *δῆμος* – «народ» і *κράτος* – «влада») з давньогрецької перекладається як «народовладдя». Своєю чергою похідним від етимологічного розуміння демократії є її трактування як форми устрою будь-якої організації, заснованої на рівноправній участі її членів в управлінні та ухваленні в ній рішень більшістю. У цьому сенсі йдеться про партійну, профспілкову, виробничу і навіть сімейну демократії. Отже, у більш широкому розумінні демократія може існувати скрізь, де є організація, влада й управління.

Крім уже визначеної дефініції, демократія розглядається як заснований на певній системі цінностей ідеал суспільного устрою і відповідний йому світогляд. До складових зазначеного ідеалу цінностей включено свободу, рівність, права людини, народний суверенітет тощо. Крім того, демократія розглядається також як соціальний і політичний рух за народовладдя, здійснення демократичних цілей і ідеалів. Принагідно зауважимо, що цей рух виник в Європі під час боротьби з абсолютизмом за звільнення й рівноправність третього стану та в ході історії поступово розширив діапазон своїх цілей і учасників.

Слід зазначити, що поняття демократії як народовладдя (й інші похідні від цього поняття її трактування) є нормативними, оскільки базуються на нормативному підході до цього феномену, що передбачає побудову категорії, виходячи з людських ідеалів, цінностей і побажань. Демократія характеризується в такому разі як ідеал, заснований на таких основоположних цінностях, як свобода, рівність, повага до людської гідності, солідарність. Зрозуміло, що свою популярність демократія в сучасному світі отримала саме завдяки ціннісному змісту.

Проте слід відзначити, що нормативне поняття демократії має як сильну, так і слабку сторони. Його сила полягає в привабливості закладених цінностей, здатності заохотити багатьох людей до практичних дій для

відтворення демократичного ідеалу. Слабкість такого визначення демократії полягає у відриві від дійсності, її певній ідеалізації.

Можна без жодного перебільшення сказати, що реальна демократія ніде й ніколи не була владою народу, це означало б недержавне, громадське самоврядування. З моменту виникнення цього поняття демократія пов'язана з державою, а отже з примусом, і в кращому разі є владою більшості над меншістю, а найчастіше – формою правління добре організованої привілейованої меншини, більшою чи меншою мірою підконтрольної народу. На нашу думку, реальна демократія насправді багато в чому далека й від демократичних цінностей. Таким чином, постає питання можливості участі громадян у демократичних процесах в публічному управлінні.

Насправді, якщо виходити з моделі демократії, яку пропагував і намагався запровадити Т. Джефферсон, можна цілком «вписатися» в контекст теорії участі. Його бачення демократії виходило з органічної природи людини, якій властиві три різні, але в той же час взаємопов'язані властивості: здатність до морального вибору (пізнання добра і зла та обрання добра як результату вільного вибору); вроджена здатність ідентифікувати себе з іншими людьми, почуття симпатії до чужих турбот і страждань; природне почуття справедливості, що виникло внаслідок комбінації перших двох почуттів [3].

Своєю чергою Дж. С. Міл, який обґрунтовував ідеї демократії, акцентуючи на обмежених можливостях громадської думки щодо ухвалення правильного, оптимального рішення (через їхню низьку компетентність), але все ж відстоював право народу на політичну участь [4]. Не дивно, що особливої ваги сьогодні набуває положення названого вченого щодо «міри участі», яка має відповідати «загальному рівню розвитку громади». Справді, намагання залучити широкі народні маси до процесів публічного управління без відповідного рівня підготовки, відсутність сталих традицій, наявності ефективно діючої суспільно-політичної інфраструктури ні до чого,

крім дискредитації демократії, не призведе. Вести мову про участь у публічному управлінні в його сучасному розумінні можна за умов індустріального суспільства, коли, як сказав К. Манхейм, «усе більше активізуються ті верстви і групи, які до цього часу відігравали в політичному житті лише пасивну роль». Цю радикальну активізацію він визначив як «фундаментальну демократизацію суспільства» [5].

Відомо, наприклад, що Дж. Дьюї, підтримуючи ідею демократії участі, заперечував її елітарні концепції, в основі яких покладено положення про некомпетентність мас. Він зауважив, що, по-перше, не слід думати, що люди, які долучаються до влади, неодмінно переважають над іншими своїми якостями. «Відбір правителів» – справа взагалі випадкова. По-друге, індустріальне суспільство, що неминуче посилює взаємодію і взаємозалежність його членів, усе більше набуває «кооперативного» характеру, підвищує роль, зокрема й політичну, кожного члена суспільства незалежно від його соціального статусу і професії [6, с. 74].

Надзвичайно показовим є той факт, що прихильники демократії участі вважають за необхідне активно залучати представників громади не тільки на виборах або інших формах масової політичної участі, але й до самого політичного процесу – підготовки й ухвалення політичних рішень, їх упровадження в життя, до контролю за посадовими особами і т. ін. Така участь має запобігти зловживанню владою, відриву політичної еліти від пересічних громадян, бюрократизації суспільства, а також сприяти більш повному відбиттю інтересів різних верств суспільства, віднаходженню рішень, що відповідали б інтересам більшості і в кінцевому результаті сприяли подоланню відчуження особи від влади. Участь громадян у політичному процесі часто розглядають як важливий критерій та показник функціональної якості демократії. Участь громадян має бути постійною та починатися на стадії планування нової програми (або проекту) і тривати після її впровадження, щоб забезпечити ефективність цієї програми

(або проекту), як вважає теоретик демократії участі Дж. Ф. Циммерман. На його думку, «усі громадяни мають якомога більшої мірою мати рівні можливості для участі, потрібно забезпечити їм можливість висловитися, надати їм повну інформацію, доступ до засобів масової інформації та ін.» [7].

Д. Гелд, ґрунтуючись на аналізі демократії участі своїх попередників, зробив її синтетичну модель, поклавши в основу такі елементи [8, с. 173]:

1. Принцип(и) обґрунтування: рівних прав на свободу й саморозвиток можна досягти лише в «суспільстві участі», суспільстві, що виховує почуття політичної дієвості, навчає інтересу до загальних проблем і допомагає становленню обізнаного громадянства, здатного виявляти постійну зацікавленість у процесі управління (у нашому разі – публічного управління – авт.).
2. Ключові риси: пряма участь громадян у регулюванні ключових інститутів суспільства, уключаючи власну роботу і місцевої громади; реорганізація партійної системи, таким чином, як партійні посадові особи безпосередньо відповідальні перед членами; діяльність «представницьких партій» у парламентській або конгресовій структурі; підтримка відкритої інституційної системи для забезпечення можливості експериментування з політичними формами.
3. Загальні умови: пряме збагачення бідної ресурсної бази багатьох соціальних груп через перерозподіл матеріальних ресурсів; мінімізація (викорінення, якщо це можливо) невідконтрольної бюрократичної влади в публічному і приватному житті; відкрита інформаційна система для забезпечення зважених рішень; перегляд принципу догляду за дітьми таким чином, щоб жінки, як і чоловіки, мали можливість брати участь у суспільному житті.

Отже, це є наочним доказом, що безперечною перевагою такої форми демократії є залучення широких мас до процесу публічного управління, державного управління, подолання соціальної апатії та нігілізму населення,

виховання громадянськості й високої політичної культури, сприяння оновленню еліт і демократизації суспільних відносин. Слід також зазначити і те, що перебільшення значущості участі громадян в публічному управлінні, намагання їх широкого залучення на всіх рівнях владної піраміди не доцільне, оскільки це може завдати шкоди державному управлінню і навіть дестабілізувати політичний процес.

Слід зауважити, що участь громадян в управлінні справами держави – це категорія політичних прав особистості, включаючи здійснення державної влади. Таке право – комплексне, від нього походять усі інші політичні права, що доповнюють, розвивають і конкретизують основне право і, на наш погляд, одночасно є гарантіями його реалізації.

Отже, головною відмінною ознакою демократії участі є те, що участь громадян у процесах публічного управління має бути саме безпосередньою, тобто член громади (громадянин) бере участь в управлінні громадою (державою) не через когось (іншу уповноважену особу чи орган), а сам особисто через відповідні механізми участі [2, с. 4] .

Насправді провести чітку межу між механізмами демократії участі та іншими виявами громадянської активності інколи буває доволі складно. Досить багато форм громадянської активності мають ознаки, за якими вони можуть бути кваліфіковані як механізми демократії участі.

Під механізмами демократії участі (у вузькому розумінні) слід розуміти лише ті механізми громадянської активності, які передбачають реагування влади в певний визначений спосіб. Інакше кажучи, формами демократії участі є лише ті види чи способи участі громадян в управлінні, що мають певні правові наслідки. До такого переліку можна віднести (цей перелік не є вичерпним) референдуми, громадські ініціативи щодо рішень влади, збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, органи самоорганізації населення, громадську експертизу, громадські ради, консультації з громадськістю [2, с. 7-8].

Без запровадження механізмів демократії участі місцева демократія в нинішньому її розумінні є неможливою. Більше того, у сучасному суспільстві державі стає не вигідно й небезпечно не залучати людей до суспільних справ. Пояснення доволі просте: люди й так рано чи пізно візьмуть участь у суспільних справах, однак така участь (якщо вона буде спонтанною) може мати деструктивний характер. Зі сказаного вище випливає, що громадська участь є виявом активізації раніше неактивних верств. Якщо до цього моменту «сірість» мас стримувала їх від активності, то надалі, отримавши нові можливості активізації, вони так чи інакше залучаються до політики. Тепер недостатній освітній і духовний рівень розвитку мас уже стає проблемою, доленосною для держави та самої еліти [5, с. 211].

Саме через залучення держава може підвищити цей рівень і спрямувати активність мас у конструктивне річище. У такому разі вигодами для суспільства стають: посилення відповідальності, підконтрольності та підзвітності влади, а отже – запобігання зловживанням, корупції, відриву влади від проблем/потреб суспільства; можливість більш ефективного вирішення проблем суспільства та якомога раціональнішого витрачання бюджетних коштів; можливість досягнення однакового чи подібного розуміння проблем суспільства, напрямків і шляхів їх вирішення; вироблення спільного бачення майбутнього суспільства, на яке будуть готові працювати всі гуртом.

Своєю чергою вигодами для влади є такі: поліпшення власного іміджу за рахунок ефекту відкритості та залучення; залучення (як правило, безоплатне) додаткового потенціалу/ресурсу – інтелектуального, фізичного, організаційного (а нерідко й матеріально-технічного та фінансового); можливість оптимізації/поліпшення якості владних рішень; підвищення рівня поінформованості людей та розуміння ними реальних масштабів проблем, що доводиться вирішувати владі; досягнення ефекту причетності, а звідси – підвищення рівня лояльності членів суспільства до влади (бо, як правило,

більшість членів суспільства мають наперед визначену негативістську позицію щодо планів і дій влади); спрямування енергії та ентузіазму мас у конструктивне річище, запобігання некерованої та деструктивної соціальної активності; посилення згуртованості, синергетичний ефект від спільних, спрямованих в одному напрямку зусиль влади та громади.

Водночас слід також назвати проблеми, що виникають у процесі демократії участі громадян у публічному управлінні. Зрозуміло, що як і кожен інструмент демократії, демократія участі має свої обмеження, недоліки, а практичне застосування механізмів участі пов'язане із суттєвими ризиками. Непоодинокими є випадки, коли під механізми демократії участі влада маскує свої дії, які не мають нічого спільного ні з громадською участю, ні з демократією взагалі. Спробуємо виокремити ймовірні обмеження та недоліки.

Окремі експерти вважають, що до обмежень і недоліків демократії участі можна віднести такі: вона можлива лише в межах невеликих територіальних спільнот; є ризик ухвалення некомпетентних рішень; об'єктивні технічні проблеми із забезпеченням масової (всезагальної) участі, насамперед серед великих громад. Непоодинокими також є випадки використання механізмів демократії участі з метою легітимізації владних рішень. Це найчастіше буває тоді, коли влада не має наміру слухати суспільство, однак за процедурою мусить чи провести консультації з громадськістю, чи публічно відзвітувати. Поширеною є практика, коли влада заздалегідь ділить інститути громадянського суспільства на «свої» та «чужі», забезпечує собі дружнє оточення й у підсумку підтримку всіх своїх дій з боку такої «рафінованої» громадськості. У підсумку нинішня палітра громадської участі є розмаїтою, містить як справжні, так і цілком штучні, неправдиві елементи. На практиці їх зазвичай досить важко відрізнити, а ще важче довести справжність тих чи інших проявів демократії участі, чи навпаки – викрити маніпуляції та брехню. Як наслідок – у нинішніх умовах дуже

складно скласти правильне уявлення про справжній рівень розвитку громадянського суспільства та про активність й результативність громадської участі [2, с. 9-10].

Не применшуючи значення цих правильних і справедливих положень, дозволимо собі зазначити, що всі ці інноваційні підходи не можливі без ініціативної та зацікавленої участі громадян, оскільки тільки людина здатна забезпечити своє благополуччя, використовуючи при цьому свої інтелектуальні здатності, соціальні навички, реальні можливості реалізовувати свої права в публічному управлінні. Однак це положення навряд чи може бути доведено.

Теоретичні розрахунки свідчать, що широка і пряма демократія участі громадян у процесах публічного управління в умовах сьогодення можлива лише в межах невеликих територіальних або виробничих спільнот. Тому йдеться, як правило, про місцеве самоврядування або так звану «місцеву демократію участі», у межах якої здійснюється загальне й безпосереднє залучення громадян до обговорення, ухвалення та реалізації рішень. Істотними перевагами такої демократії участі є високий рівень інтелектуальної та практичної обґрунтованості рішень, що ухвалюються, оскільки до їх розроблення залучається широке коло громадян, які насправді знають місцеві умови, потреби і прагнення.

Сьогодні в усьому світі відбувається відродження значущості місцевої демократії участі. Цей відновлений інтерес виник через низку різних причин. У сталих демократичних державах нові соціальні проблеми, що походять від впливу глобалізації, урбанізації та збільшення міграції людей, призвели до перегляду того, як міста можуть вирішити ці проблеми найбільш ефективно. У країнах, які ще нещодавно стали більш демократичними, є можливість створити систему місцевої демократії участі з самих азів, і багато країн уже здійснили такі ініціативи через децентралізацію та поліпшення місцевого самоврядування.

Слід насамперед мати на увазі, що місцевий орган влади – це той орган державної влади, до якого громадяни звертаються насамперед для вирішення своїх невідкладних соціальних проблем. Це також той рівень демократії, на якому громадянин має найбільш ефективну можливість активно й безпосередньо брати участь у рішеннях, що впливають на життя всього суспільства. Завдяки своєму меншому розміру й увазі до місцевих проблем місцеве самоврядування пропонує великі перспективи використання прямої демократії. Як ми зазначали вище, прямою демократією є залучення громадян до обговорення і вирішення практично всіх питань, що стоять перед спільнотою, за представницької демократії громадяни вибирають серед кандидатів або політичних партій тих, хто буде ухвалювати рішення на користь усієї спільноти. Тож сильна місцева демократія – це підстава для здорової демократії національного рівня.

Звідси можна зробити висновок, що деякі концепції є необхідними для нашого розуміння місцевого управління, зокрема такі: місцеве самоврядування – це основа громадянства і суспільства; демократія передбачає постійне обговорення, чіткий діалог, дебати й обговорення для того, щоб вирішити проблеми, що виникають перед спільнотою; участь громадян дозволяє їм отримувати знання про справи і проблеми спільноти, які в іншому разі вирішуються виключно обраними посадовими особами; демократія за участю громадян сприяє поліпшенню відносин серед громадян, створенню суспільства, яке є самостійним і суспільно спрямованим.

Однією з основних проблем, з якими стикається місцева демократія в умовах сьогодення, є можливість упоратися з наслідками глобалізації та урбанізації, здійснювати ефективно надання послуг, підтримувати соціальний мир і створювати можливості для загальної зайнятості. Сьогодні місцева громадськість у всьому світі стикається із загальними проблемами, серед яких виокремлюємо такі: надання основних соціальних послуг на високому рівні (наприклад, водопостачання, опалення, транспортні послуги);

урбанізація, чи переміщення людей з сільських районів до міст, і дальший вплив на навколишнє середовище та здатність публічної адміністрації вирішувати всі нові проблеми, на що це переміщення впливає безпосереднім чином; здорова економіка, або можливості щодо створення робочих місць і процвітання в умовах глобального ринку; створення соціального добробуту в різноманітних соціальних умовах, у яких існує багато етнічних і релігійних груп, що мають співіснувати поруч.

Одна з основних проблем, з якими зіткнулася місцева демократія в Україні, – як управляти містами, що стають усе більш різноманітними в політичному, культурному, етнічному та релігійному розумінні. Це є найбільш складним питанням. Публічна адміністрація сьогодні розглядає питання про те, як демократичні інструменти і процеси можуть використовуватися на територіях конфлікту в Україні.

Як відомо, у системі вирішення конфліктів в суспільстві, особливо в повоєнних суспільствах, міжнародна громадськість підтримує вибори до місцевих органів влади і встановлення демократії як істотні компоненти процесу переходу до мирного життя. Наприклад, у Косові та Східному Тиморі ООН зосередилася на створенні умов для місцевої демократії як необхідного першого політичного кроку в досягненні завдання відновлення післявоєнних товариств. Надзвичайно показовий той факт, що вони прагнуть підтримати лідерів громадянського суспільства, що прагнуть до об'єднання суспільства, а не націоналістично орієнтованих політичних лідерів конфлікту. Проведені дослідження показали, що єдиний шлях запобігти відродженню конфлікту – це підтримати місцевих і національних лідерів у створенні на твердій демократичній основі таких нових норм і структур, які віддзеркалюють їх культурні цінності та можливості. Дотримуючись цього принципу, більш ефективною буде діяльність поза провідними політичними партіями, через доступні форми співпраці в межах спільноти.

Допомога виключно етнічним меншинам або біженцям підсилює напружені відносини в окремих регіонах серед тих, кому довелося відстоювати своє право на існування. Ключем до вирішення цієї проблеми є створення таких умов життя суспільства, де особливого значення надається існуванню в стабільній обстановці. Здійснення відновлювальних заходів або допомоги тільки одній етнічній групі не є допомогою суспільству в цілому – навпаки, воно може розділити його. Тільки в разі розроблення сторонами послідовної стратегії з надання допомоги в період постконфліктного відновлення можна уникнути заворушень і відновлення конфлікту серед жителів, службовців неурядових організацій і посадових осіб на місцевому рівні, які намагаються пристосуватися до умов, що їм нав'язуються.

Така інтерпретація дозволяє нам говорити про те, що рішення про те, хто буде брати участь у процесі ухвалення рішень є однією з найбільш серйозних у плануванні таких процесів. У такій ситуації залучення громадян до процесу ухвалення рішень на місцевому рівні сприятиме поліпшенню інформованості і збільшуватиме відповідальність, надаватиме можливість висловити свою думку тим, на кого передусім і спрямовано громадську політику. Збільшення ступеня участі громадян у процесах ухвалення рішень може сприяти розвитку демократичних поглядів у громадян за допомогою встановлення довірчих і конфіденційних відносин, дозволу й управління конфліктами. Залучення громадянського суспільства до публічного управління може бути здійснено за стратегіями і методами, спрямованими на створення можливостей для громадян безпосередньо брати участь у виробленні й проведенні політики держави. За прямої участі громадян устанавлюються довірчі відносини з боку громадськості, і громадяни виявляють заклопотаність добробутом іншої частини суспільства; у результаті утворюється «соціальний капітал», потрібний для розвитку інтересів сторін, для досягнення компромісу між ними, досягаючи при цьому важливих суспільних цілей.

Слід відзначити, що існує багато форм і можливостей участі громадян у місцевому самоврядуванні, включаючи збір інформації, консультації, ухвалення рішень, обговорення рішень тощо. Існують приклади успішного втілення таких методик, як наприклад використання опитувань громадської думки в м. Джіхлаве (Чехія) для визначення ролі засобів масової інформації у збільшенні зацікавленості та участі громадян у справах місцевого самоврядування, а також ефективності використання консультативних механізмів, що сприяли зміцненню зв'язків між агентством допомоги й ринковими торговцями в м. Кампала (Уганда). Проте важливо розуміти, що хоча метод спільної участі пропонує низку переваг у вирішенні суспільних проблем і створенні «суспільного капіталу», у той же час він не позбавлений певних ризиків і недоліків. Здійснення політики на спільній основі може бути утопічним заняттям. За високого ступеня недовіри або якщо поточна проблема занадто складна для вирішення, методи залучення громадян не будуть панацеєю і навіть інколи можуть бути занадто важкі у використанні й упровадженні.

Перешкодами до активної участі громадян можуть бути такі: відсутність зацікавленості з боку органів влади, небажання посадових осіб ділитися повноваженнями; недостатній внесок у розвиток можливостей місцевої громади, а також неузгодженість або недовіра між центральним урядом і регіонами. Деякі дослідники висловлюють занепокоєння, що занадто великий ступінь залученості може бути нефункціональним, що може перешкодити ефективному проведенню публічного управління. Крім того, у багатьох випадках пересічні громадяни можуть агресивно або байдуже ставитися до процесів публічного управління чи взагалі не брати участь у його проведенні.

Не цілком поділяючи міркування окремих науковців, ми наголошуємо на тому, що демократія участі громадян в публічному управлінні мусить відійти від декларованого і стати реальним процесом в Україні. Уважаємо,

що процесу демократії участі громадян в публічному управлінні можуть багато в чому сприяти такі практичні інструменти, як електронна участь, поширення можливостей (практична діяльність, навчання), утворення певних структур (наприклад, органів координації, створених урядом), рамкові угоди (двосторонні угоди, що закладають основу між державними органами і громадськістю).

Слід зазначити, що демократія участі громадян в публічному управлінні на різних етапах процесу ухвалення рішень залежить від активності участі громадян. Виокремлюють чотири рівні участі – від менш активних до найбільш активних: інформація, консультація, діалог, співпраця.

1. Інформація. Ця ланка виявляє низький рівень демократії участі, що зазвичай складається з одностороннього надання інформації від державних органів, коли не потрібна їй не очікується взаємодія або участь громадян.
2. Консультації. Державні органи можуть запитувати думку громадськості щодо конкретної теми чи події. Ініціатива і теми виходять від державних органів, а не від громадськості.
3. Діалог. Ініціатива щодо діалогу може виходити з будь-якого боку і бути або широкою, або ж ґрунтуватися на співпраці. Широкий діалог – це двобічна комунікація, заснована на взаємних інтересах і потенційно спільних завданнях для забезпечення регулярного обміну думками. Він може охоплювати як відкриті громадські слухання, так і спеціалізовані зустрічі між громадськістю та державними органами. Діалог на основі співпраці будується на взаємній зацікавленості в конкретному напрямку політики. Він надає більше можливостей ніж широкий діалог, оскільки він складається зі спільних, причому частих і регулярних, зустрічей для розроблення основних стратегій і часто призводить до узгоджених результатів, таких як спільна рекомендація або законодавство.

4. Співробітництво. Найвищий рівень участі, на якому громадськість і публічна адміністрація тісно співпрацюють один з одним, забезпечуючи при цьому, що спільнота залишається незалежною і має право на проведення кампаній і дій незалежно від партнерських зв'язків. Партнерство може включати таку діяльність, як надання послуг, форуми участі і створення органів з ухвалення рішень [9].

Існує шість етапів у циклі процесу демократії участі громадян у публічному управлінні, де державні органи можуть взаємодіяти на кожному з них (рис. 1).



Рис.1. Цикли процесу демократії участі громадян у публічному управлінні (джерело: [9])

Слід визнати, що сьогодні найбільш поширеною та дієвою є так звана «віртуальна демократія» участі громадян в публічному управлінні. Ще 1996 року один із перших дослідників ролі Internet у політиці та державному управлінні Л. Гроссман визнав за Internet здатність «включити» суспільство в процес ухвалення рішень [10]. Сьогодні з розгортанням internet-технологій дискусії про роль Інтернету в публічному управлінні посилюються. Спектр поданих у науковій літературі поглядів на означену проблему варіюється від визнання за internet-комунікаціями ролі гаранта демократії до суджень про те, що Internet збільшує дистанцію між суспільством і владою.

До конвенціональних форм демократії участі громадян у публічному управлінні в мережі Internet можна віднести: internet-голосування; створення сайтів, блогів, чатів, форумів, internet-газет і журналів з політичної спрямованістю; законодавчі ініціативи, петиції, звернення, участь у виробленні проектів політичних рішень, політичних програм, місцевих бюджетів; віртуальні з'їзди партій, телеконференції; поширення інформації про політичні акції, мітинги, страйки тощо.

Проаналізуємо коротко означені форми політичної участі в мережі Internet.

1. Internet-голосування в загальному вигляді можна визначити як фіксацію волі виборців з використанням internet-комунікацій (це можуть бути вибори, референдуми, онлайн-конференції, internet-опитування). Прикладом успішного використання можливостей мережі Internet у виборчому процесі є системи e-voting Великої Британії, Естонії, Бразилії, Філіппін, призначені для проведення інтерактивних виборів через Internet. Як зазначається в літературі, у впровадженні internet-комунікацій у процес голосування спостерігається цікавий факт: «У країнах (переважно країни Північної Європи) з показником високої явки виборців на виборах практично відсутній інтерес, причому як у держави, так і у громадськості, до електронного голосування. У країнах з більш низьким показником явки виборців, наприклад у Великій Британії, інтерес виявляється сильніше. Утім такі чинники, як часті вибори (Швейцарія) і складна система підрахунку голосів (Бельгія і Нідерланди), також сприяють підвищенню інтересу до електронного голосування [11].

2. Одна з нових можливостей, що надаються Internet, – створення блогів, що дозволяють донести свою думку до читачів, віднаходити однодумців, спілкуватися. У створенні чатів показовим, за визнанням експертів, є досвід Німеччини. Так, чат з депутатами бундестагу Німеччини є популярним віртуальним політичним майданчиком у країні й налічує понад

18 тис. учасників. Український політикум сьогодні також широко використовує зазначені internet-технології.

3. Упровадження internet-комунікацій розширює можливості виборчих кампаній, істотно впливаючи на процес ухвалення державно-управлінських рішень. Прикладом може бути безпрецедентний випадок застосування internet-формату для розроблення Конституції Ісландії 2012 року. Для підготовки тексту Основного Закону було створено Раду з 25 громадян. Упродовж усього процесу створення документа через соціальні мережі (Facebook, Twitter і навіть YouTube) збиралися пропозиції громадян (усього було отримано 3600 коментарів до роботи Ради і 370 поправок до Конституції). Остаточний варіант було ухвалено референдумом. Досвід Ісландії високо оцінюється дослідниками як урок прямої демократії та широкої участі громадян у діяльності органів державної влади [12].

Іншим зразком того, як розвиток інформаційних та internet-технологій дозволяє створювати централізовані ресурси для обговорення законопроектів, може бути приклад США. На сайті Білого дому у вигляді невеликого інформера розміщуються петиції з важливих суспільних проблем, які може підтримати будь-який internet-користувач. На петиції, що набирають найбільшу кількість голосів, адміністрація Білого дому дає відповідь, хоча юридично не зобов'язана виконувати вимоги, що містяться в них. Однак правила сайту свідчать, що Білий дім буде відповідати на всі звернення, які перевищать установлену межу поданих голосів. Громадяни України сьогодні також мають можливість подати електронну петицію Президенту України, Верховній Раді і т. ін. (<https://petition.president.gov.ua/>), проводяться громадські обговорення проектів нормативно-правових актів (http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/poll/projects/).

4. Участь у віртуальних з'їздах партій, телеконференціях некомерційних організацій політичних лідерів та органів державної влади має велике значення. Наприклад, під час президентських виборів 2000 року в

США майже 600 тис. осіб відвідали сайти двох кандидатів під час з'їздів Республіканської та Демократичної партій [13]. 2016 року ця цифра вже становить 714 тис. осіб.

5. Мережа Internet активно використовується для мобілізації громадян на суспільні та політичні акції за допомогою флешмобів, мітингів протесту або підтримки, страйки. Політичні мобери часто проводять акції на захист цивільних прав, свободи Internet, виступаючи проти політичної цензури. Так, 14 липня 2015 р. біля Верховної Ради України в Києві відбувся політичний флешмоб «Мандат в обмін на душу» [14].

Можна без жодного перебільшення сказати, що громадяни в усьому світі починають використовувати технологію, запропоновану Internet для розвитку місцевої демократії участі громадян в публічному управлінні. Застосовуючи цю актуальну форму спілкування між громадянами та урядом, міста можуть користуватися Internet для того, щоб сприяти діалогу всередині спільноти, – наприклад, шляхом проведення міських зборів через Internet у режимі «он-лайн»; проводити опитування громадськості через Internet; зробити доступним для громадян календар важливих суспільних подій; проводити різні голосування та референдуми в режимі «on-line»; обговорювати питання політики і різних програм, а також інформувати громадян про громадські послуги; підбивати підсумки обговорення і вирішення поточних питань на засіданні міської ради; організовувати місцеві асоціації; розміщувати інформацію про проведення кампаній і виборів; здійснювати зв'язок з іншими місцевими громадами та публічною адміністрацією; підтримувати різні ініціативи громадян; розміщувати інформацію про місто для стимулювання окремої діяльності.

Один із найбільш важливих уроків, які можна винести з досвіду поширення принципів демократії участі громадян у публічному управлінні, полягає в тому, що люди на місцях мають усе більшою мірою включатися в

мережу глобальної громадської політики з тим, щоб допомога, спрямована на підтримку демократії ззовні, стала більш ефективною.

Установлення близьких зв'язків на основі співробітництва і рівноправності серед місцевих і міжнародних діячів у сфері розвитку демократії участі має вирішальне значення. Без таких відносин зусилля з підтримки й розвитку демократії можуть бути сприйняті як зовнішнє втручання в політику країни. У той же час за відсутності підтримки міжнародної спільноти багато місцевих неурядових організацій можуть піддатися тиску з боку офіційної влади.

Висновки та перспективи подальших розвідок. За підсумками проведеної роботи можна зробити висновок, що для успішного здійснення програми підтримки й побудови демократії участі громадян у публічному управлінні в Україні потрібно об'єднати зусилля як центрального уряду і місцевої влади, так і громадян на місцях. Розвиток демократії участі громадян у публічному управлінні в Україні, як і в усьому світі, залежить від її прогресу на місцевому рівні, що своєю чергою включає в себе інтеграцію демократичних принципів у повсякденне життя і діяльність пересічних громадян. За останні 20 років, і особливо в цьому десятилітті, глобальна громадська політична мережа швидко розвивалася, поширюючи принципи демократії участі громадян у публічному управлінні в усьому світі. Упровадження інноваційних форм розвитку демократії участі громадян у публічному управлінні – це глобальний виклик. Основними напрямками розвитку демократії участі громадян в публічному управлінні мають стати: дослідження громадської думки, підвищення компетентності громадян, розвиток територіальних громад і місцевого самоврядування, налагодження співпраці між громадськими організаціями тощо, оптимізація системи чинного законодавства, що регулює участь громадян в управлінні державними справами, зберігши як чинні інститути громадських консультацій, експертиз і рад, так і запровадивши нові, що позитивно

зарекомендували себе в державах ЄС і США, – насамперед, інститут лобіювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Посібник з розвитку громад : [практичний poradnik для небайдужих] / Кол. авт.: Л.О.Єльчева, І.М.Ібрагімова та ін. – К., 2007. – 458 с.
2. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях / Абрам'юк І. – К., 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf
3. Сытин А. Г. Политическая философия демократии: вклад Томаса Джефферсона [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.civisbook.ru/files/File/Sytin_2008_1.pdf
4. Міл Дж.Ст. Про свободу: Есе / Пер.з англ. – К.:Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. – 463 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://litopys.org.ua/mill/mill.htm>
5. Манхейм К. Человек и общество в эпоху преобразования // К. Манхейм. Диагноз нашего времени / К. Манхейм; пер. с нем. и англ.М.: Юрист, 1994. – с. 277-411.
6. Дьюи Дж. Демократия в образование : [перевод с англ.]. –М.: Педагогика Пресс, 2000. – 384с.
7. Циммерман Дж. Ф. Учасницька демократія: відродження популізму / Дж.Ф. Циммерман // Демократія: антологія. / [упоряд. О. Проценко].К.: Смолоскип, 2005.С. 263-303. С.264
8. Гелд Д. Моделі демократії / Д. Гелд // Демократія: антологія / упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – с. 155-175.
9. Гражданское участие в процессе принятия решений кодекс рекомендуемой практики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eee46>
10. Grossman L. K. The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age. – N. Y.: Viking Penguin, 1995. – 290 p. p.29
11. Антонов Я. В. Международный опыт электронного голосования [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rcoit.ru/upload/iblock/b4f/sbornik2011_new2.pdf
12. Конституция Исландии: история сражения [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rusrand.ru/actuals/konstitutsija-islandii-istorija-srazhenija>
13. Панарин И. Н. К вопросу о возможности голосования через Интернет [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.panarin.com/doc/22/index.html>
14. Політичний флешмоб «Мандат в обмін на душу» біля ВРУ в Києві [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://photo.unian.net/ukr/themes/58483/>

Statement of the problem and urgency. An important issue of modern democracy is to improve the mechanisms of representative democracy, which transformed into a model that is characterized by significant involvement of citizens Ukraine in the processes of public administration, democracy is citizen participation in public administration. Democracy of participation gives the how

hardly not most powerful practical instruments of the real politics. Then the correct and system use is one of major factors of successful development both at the level of society and at the level of the state. The however conducted analysis of scientific sources allows to talk that in researches finally the question of the only methodological going is not yet exposed near an exposure and description of forms and methods of «democracy of participation».

The purpose of the article – illumination of innovative forms of «democracy of participation» of citizens is in a public management on the modern stage..

Summary. Citizen participation in managing state affairs - a category of political rights of individuals, including the exercise of state power. This right of participation of citizens in managing state affairs right complex, which derived all other political rights. Last complement, develop and specify fundamental right and, in our opinion, is both a guarantee of its implementation. Thus, the main hallmark of participatory democracy is that citizens' participation in the processes of public administration should be the most direct, is a member of the community (citizens) participate in the management of the community (the state) not because someone (other authorized person or body), and personally through appropriate mechanisms for participation.

Under the mechanisms of democracy of participation (in the narrow understanding) it follows to understand those mechanisms of civil activity, that envisage reacting of power in a certain method is certain, only. Otherwise speaking, the forms of democracy of participation are only those kinds/methods of participation of citizens in a management, that have law consequences are certain. Without the input of mechanisms of democracy of participation local democracy, in her present understanding, is impossible. Moreover, in modern society to the state becomes unprofitably and it is dangerous not to bring over people to the public affairs. Explanation is simple enough : people and so sooner or later will participate in public affairs, however such participation (if she will be

spontaneous) can have destructive character.

By obstacles to active voice of citizens can be: absence of the personal interest from the side of government, unwillingness of public servants to be divided by plenary powers bodies; insufficient contribution to development of possibilities of local community, and also inconsistency or mistrust between a central government and regions. Some researchers expound a disturbance, that too large a degree of attracted can be unfunctional, that can prevent to effective realization of public management. In addition, in many cases ordinary citizens can aggressively or indifferently to behave to the processes of public management or in general not to participate in his realization.

As citizens of innovation around the world are starting to use the technology offered by the Internet to the development of local democratic participation of citizens in public administration. Applying this current form of communication between citizens and government, the city can use the Internet to: promote dialogue within the community, such as through a town meeting over the Internet in the "online"; conduct surveys via the public Internet; make available to the public the calendar of important public events; produce different voting and referendums mode «on-line»; discuss various policies and programs and to inform citizens about public services. summarize the discussion and address current issues in the municipality. organize local associations; post information about campaigns and elections; communicate with other local communities and public administration; support various initiatives; post information about the city to encourage individual activities.

One of the most essential lessons, that can be taken away from experience of distribution of principles of democracy of participation of citizens in a public management consists in that people on places must all in a greater degree join in the network of global public politics with that the help directed in support democracy from outside became more effective. Establishing near connections on the basis of collaboration and equality of rights among local and international

figures in the field of development of democracy of participation has a decision value. Without such relations of effort on support and development of democracy can be perceived as external interference with politics of country. In the same time, in default of support of international association many local ungovernmental organizations can yield to pressure from the side of official power.

Conclusions and outcomes. On results the conducted work, it is possible to draw conclusion, that for successful realization of the program of support and construction of democracy of participation of citizens in a public management in Ukraine it is necessary to combine effort both central government and local-authority and citizens on places. The development of democratic participation of citizens in public administration in Ukraine, as elsewhere in the world depends on its progress at the local level, which, in turn, includes the integration of democratic principles in the daily lives and activities of ordinary citizens. Innovative forms of democratic participation of citizens in public administration is a global challenge. By basic directions of development of democracy of participation of citizens in a public management it must become: research of public opinion, increase of competence of citizens, development of territorial communities and local self-government, adjusting of collaboration between public organizations and others like that, optimization of the system of current legislation that regulates participating of citizens in the management of state affairs, saving both the existent institutes of public consultations, examinations and advices and entering new, that positively showed oneself in the states of EU and USA, first of all, institute of lobbying.